



HØRINGSSVAR

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

**Høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejse-
loven, straffuldbyrdelsesloven, straffeloven og repatrieringsloven (Skærpelse af
regler om udvisning, indførelse af elektronisk kontrol (GPS-fodlænke) og styrkelse
af repatrieringsordningen og hjemrejsestøtten)**

Modtaget ved høringsbrev den 30. januar 2026 med svarfrist den 27. februar 2026

Svar fremsendt pr. mail til uim@uim.dk og loat@uim.dk

j.nr.: 2026 – 257.

”UDKAST TIL LOV OM SKÆRPELSE AF UDVISNINGSREGLERNE M.V.”

1. Indledning og sammenfatning

Dette høringssvar vedrører Udlændinge- og Integrationsministeriets udkast til lovforslag om skærpelse af udvisningsreglerne samt kontrol- og motivationsfremmende foranstaltninger, herunder elektronisk overvågning af udlændinge uden lovligt ophold gennem forskellige ændringsforslag samt lovforslag til: udlændingeloven, hjemrejseloven, straffuldbyrdelsesloven, straffeloven og repatrieringsloven (Skærpelse af regler om udvisning, indførelse af elektronisk kontrol (GPS-fodlænke) og styrkelse af repatrieringsordningen og hjemrejsestøtten)

Det er Retspolitisk Forenings samlede vurdering, at lovforslaget rejser **alvorlige retssikkerhedsmæssige bekymringer, som angår menneskeretlige, EU retlige og forfatningsretlige betænkeligheder**. Vores bekymring herom gælder navnlig i forhold til:

- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter benævnt EMRK), særligt angår bekymringerne at forslaget hvis vedtaget i sin nuværende form vil udgøre krænkelse af artikel 5 (den personlige frihed), 6 (retten til en retfærdig rettergang), 7 (ingen straf uden

regel), 8 (retten til privatliv og familieliv), 13 (adgang til effektive retsmidler) og 14 (forbuddet mod diskrimination)

- Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) faste praksis om udvisning og proportionalitetsovervejelserne udledt af praksis.
- EU-Chartret om Grundlæggende Rettigheder artikel 7 (respekt for privatliv og familieliv), 8 (beskyttelse af personoplysninger), 47 (adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol) og 49 (legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf)
- Den danske grundlovs §§ 63 (domstolens prøvelsesadgang), 71 (den personlige friheds ukrænkelighed) og 72 (boligens ukrænkelighed og brevhemmeligheden) samt de grundlæggende retsstatsprincipper udfærdiget ved § 3.

Lovforslaget indeholder desuden eksplicite overvejelser om bevidst at udfordre gældende EMD-praksis. Dette rejser grundlæggende spørgsmål om Danmarks folkeretlige forpligtelser og konventionsloyalitet og den dertil hørende retlige trinfølge.

2. Konkrete bemærkninger til forslaget om skærpede udvisningsregler og automatisk udvisningstærskel

2.1. Automatisk udvisning ved ubetinget fængsel på mindst 1 år

Lovforslaget tilsigter, at udvisning som det klare udgangspunkt skal ske såfremt en person idømmes straf om ubetinget fængsel på mindst 1 år, uanset udlændingens tilknytning til Danmark.

Dette rejser væsentlige problemer i forhold til Danmarks forpligtelser om efterlevelse af **EMRK' artikel 8**.

EMD har i praksis fastslået, at udvisning af fastboende herunder også mangeårigt fastboende udlændinge kræver en **konkret og individuel proportionalitetsvurdering**, hvor en række kriterier skal inddrages, herunder:

- kriminalitetens art og grovhed
- opholdets varighed
- familiemæssige, sociale og kulturelle bånd
- eventuelle børn til den dømtes tarv

Dette følger bl.a. af dommene:

Boultif mod Schweiz (2001),

Üner mod Nederlandene (2006) og

Maslov mod Østrig (2008).

EMD har desuden i nyere praksis mod Danmark, herunder **Savran mod Danmark (2021)** og **Sharafane mod Danmark (2024)**, fastholdt kravet om en konkret proportionalitetsafvejning. En lovfæstet og automatisk udvisningstærskel, der nedtoner tilknytningsmomenterne, er derfor uforenelig med EMRK' artikel 8 og EMD's faste kriterier, og går tillige indover domstolenes kompetence område, hvilket muligvis kan udgøre et brud på Grundlovens § 3.

2.2. Det i forslaget omtalte indrejseforbuds længde og dertilhørende automatiske varigheder

Lovforslaget fastholder lægger op til at der per automatik skal tildeles indrejseforbud på 6 år, 12 år og bestandig afhængigt af strafflængde, igen udgør dette en proportionalitetsafvejning.

EMD har imidlertid fastslået, at længden af indrejseforbuddet er et selvstændigt proportionalitetsmoment, jf. **Maslov mod Østrig** samt i **Savran mod Danmark**.

Permanente eller meget lange indrejseforbud kan udgøre selvstændig krænkelse af EMRK' artikel 8 især for fastboende udlændinge med varig tilknytning til Danmark.

Automatiske varighedsregler uden individuel vurdering er derfor retssikkerhedsmæssigt at betragte som problematiske, og forslaget går igen ind og afgør noget, som normalt henhører til domstolenes kompetence.

2.3. Nedtoning af tilknytningskriterier

Lovforslaget lægger op til, at der skal lægges mindre vægt på udlændingens sociale, kulturelle og familiemæssige tilknytning til Danmark.

Dette strider direkte med EMD' praksis, hvor netop disse forhold udgør centrale kriterier i proportionalitetsvurderingen, jf. **Üner, Maslov og Khan mod Danmark (2021)**.

Tilknytningskriterierne er konventionsfastlagte og kan ikke umiddelbart politisk tilsidesættes uden at det udgør et konventionsbrud i strid med de internationale forpligtelser.

3. Den bevidste afvigelse fra gældende EMD-praksis, udfordrer retsstatsprincipper

Lovforslaget bygger på en forventning om en fremtidig ændring i EMD' praksis og accepterer den betydelig risiko der foreligger for konventionsbrud.

Dette rejser alvorlige retssikkerhedsmæssige og forfatningsretlige spørgsmål.

Efter **EMRK' artikel 1 og 46** er Danmark forpligtet til loyalt at efterleve konventionen og EMD' fortolkning af denne. Dette understøttes endvidere af grundlovens § 19 og dansk Højesteretspraksis om konventionsloyal fortolkning.

En lovgivningsstrategi, der bevidst søger at fremprovokere konventionsbrud, er vanskelig at forene med retsstatsprincipperne og Danmarks internationale forpligtelser.

4. Konkrete bemærkninger til anvendelse af elektronisk fodlænke og lokationsregistrering

4.1. Forslaget udgør umiddelbart indgreb i privatliv og bevægelsesfrihed

Lovforslaget foreslår, at udlændinge uden lovligt ophold kan pålægges elektronisk fodlænke, der registrerer deres lokation med mulighed for videregivelse af oplysninger til myndigheder.

Dette udgør et alvorligt indgreb i **EMRK' artikel 8** og **EU-Chartrets artikel 7 og 8**.

EMD har i dommen **Guzzardi mod Italien** fastslået, at omfattende kontrolforanstaltninger kan udgøre frihedsberøvelse i EMRK artikel 5' forstand og dermed udgøre en krænkelse.

EMD har desuden i **De Tommaso mod Italien (2017)** resolveret at forebyggende kontrolforanstaltninger uden præcision og proportionalitet er i strid med artikel 2 i tillægsprotokol 4.

Derudover følger det af **S. and Marper mod UK (2008)** og **Big Brother Watch mod UK (2021)**, at masse- eller systematisk overvågning kræver strenge nødvendigheds- og proportionalitetsvurderinger, hvilket forslaget ikke tager højde for.

4.2. Der forelægger konkret risiko for at forslaget medfører frihedsberøvelse uden dom

Hvis elektronisk overvågning kombineres med opholdspligt, meldepligt og bevægelsesrestriktioner, kan den samlede ordning udgøre de facto frihedsberøvelse, hvilket dermed umiddelbart ville udgøre en krænkelse af artikel 5 uden at der forelægger en af de i EMRK artikel 5 nævnte legitime undtagelsesbegrundelser.

Dette rejser desuden spørgsmål om **grundlovens § 71** (den personlige friheds ukrænkelighed), hvorefter frihedsberøvelse kræver dom eller lovhjemmel med tilstrækkelige garantier og domstolskontrol.

5. Forslaget tager ikke højde for de omfattedes databeskyttelses rettigheder herunder dem beskyttet under EU-Chartret om grundlæggende rettigheder:

En videregivelse og behandling af lokationsdata som omtalt i forslaget ift. spørgsmålet om anvendelse af GPS-fodlænke udgør en behandling af personoplysninger efter både direktivet om **GDPR** og **EU-Chartrets artikel 8**.

EU-Domstolen har i bl.a. i dommen: **Digital Rights Ireland** fastslået, at generel og udifferentieret datalagring er uforenelig med proportionalitetsprincippet.

Lovforslaget synes ikke at indeholde tilstrækkelige garantier om dataminimering, formålsbegrænsning og uafhængig kontrol.

6. Retssikkerhed og domstolskontrol

Lovforslaget indebærer betydelige administrative indgreb, uden eksplicit sikring af effektiv domstolsprøvelse.

Dette element rejser **stærk retssikkerhedsmæssig bekymring** og spørgsmål i forhold til, om forslaget er foreneligt med:

- **EMRK’ artikel 6 og 13** (retten til en retfærdig rettergang og retten til effektivt retsmiddel)
- **EU-Chartrets artikel 47** (Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol)
- **Grundlovens § 63** (domstolskontrol af øvrighedsmyndigheden)

Det bør præciseres klart i samtlige dele af lovforslagene og ændringsforslagene, at alle indgreb og vurderinger er underlagt fuld og effektiv domstolsprøvelse herunder adgang dertil.

7. Manglende efterlevelse af legalitetsprincippet og den deraf følgende forudsigelighed

Lovforslaget anvender begreber såsom “*alvorlig kriminalitet*” og “*grundlæggende samfundsinteresser*” uden præcis definition, det giver anledning til manglende gennemsigtighed og manglende kriterier for opfyldelse, hvilket kan medføre til stor vilkårlighed, navnlig hvis det i første ombæring bliver administrative organer, som skal tage stilling til spørgsmålene.

Efter **EMRK’ artikel 7** og legalitetsprincippet skal lovgivning være klar, forudsigelig og tilgængelig, dette følger bl.a. af EMD-dommen: **Sunday Times mod UK**.

Vage kriterier, som de ovenfor citeret øger risikoen for vilkårlig anvendelse og ikke klarlagte anvendelseskriterier, hvilket giver anledning til stærk retssikkerhedsmæssig bekymring.

8. Sammenfatning af bekymringer ift. den forfatningsretlig vurdering

Lovforslaget rejser alvorlige bekymringer og spørgsmål i forhold til efterlevelse af:

- **Grundlovens § 71** (den personlig frihed)
- **Grundlovens § 72** (privatlivet fred og brevhemmeligheden)
- **Grundlovens § 63** (muligheden for domstolskontrol)
- Dertil kommer at forslaget skaber bekymring for principperne om magtens tredeling der følger af **Grundlovens § 3**

Særligt problematisk er lovforslagets eksplicite tilsigter, at ændre EMD praksis ved at afvige fra nugældende og dermed folkeretligt forpligtende EMD-fortolkning, hvilket må anses for udtryk om, at lovgiver søger at udfordre retsstatsprincipper.

9. Konklusion og anbefalinger

Det er Retspolitisk Forenings anbefaling, at lovforslaget inkl. de ændringsforslag der stilles forkastes, og at der udarbejdes et ændret udkast til ændringsforslag/lovforslag, som tager højde for følgende elementer:

1. At teksten helt fjerner eller ændrer formuleringerne således, at udvisningsspørgsmålet altid beror på en af domstolene foretaget individuel proportionalitetsvurdering i overensstemmelse med de af EMD udstedte kriterier der følger af bl.a.: *Boultif mod Schweiz* og *Üner mod Nederlandene*

2. At det i lovforslaget omtalte indrejseforbuds længde undergives konkret domstols kontrol, og at der ikke vedtages bestemmelse om automatiske varigheder, henset til at forslaget umiddelbart strider med principperne angivet Grundlovens § 3, om kompetence og magtfordeling.
3. At den foreslået elektronisk overvågning helt udtages eller endog begrænses betragteligt ift. det nuværende forslag, herunder at der sker en betragtelig præcisering af under hvilke kriterier, den foreslået ordning kan anvendes samt at der indsættes mulighed for at få spørgsmålet underlagt direkte domstolskontrol.
4. At de til lovforslaget omfattede personers databeskyttelsesgarantier styrkes betragteligt, sådan at forslaget kommer i overensstemmelse med EU-Chartret om grundlæggende rettigheders beskyttelse af de berørtes databeskyttelsesrettigheder og EU-direktivet om GDPR.
5. At de berørtes retssikkerhedsgarantier og domstolsadgang omtales entydigt i lovforslaget sådan at det ikke udgør selvstændige brud på EMRK' artikel 6 og 13.
6. At samtlige af de ved den nuværende formuleringer med vage begreber præciseres for at opfylde legalitetsprincippet.

Bjørn Elmquist

medlem af RPFs høringspanel